

Paweł Churski
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Zróżnicowanie przestrzenne obszarów wzrostu i obszarów stagnacji gospodarczej w Polsce – wyzwania dla polskiej polityki spójności po 2013

Streszczenie: Celem pracy jest identyfikacja stanu i zmian poziomu zróżnicowania rozwoju społeczno–gospodarczego w Polsce, z którego wynikają podstawowe wyzwania dla polityki gospodarczej kraju i regionów, w kontekście ich zgodności z ukierunkowaniem polityki spójności Unii Europejskiej po 2013 roku.

Słowa kluczowe: obszary wzrostu, obszary stagnacji, polityka spójności, Polska.

1. Wprowadzenie

Proces rozwoju społeczno–gospodarczego charakteryzuje się brakiem równomierności w przestrzeni. Ze względu na różne uwarunkowania i zmienne czynniki wewnętrzne oraz zewnętrzne, procesy rozwojowe nie zachodzą z taką samą intensywnością na każdym obszarze. Zbyt duże zróżnicowanie przestrzenne rozwoju może stanowić barierę dla jego przebiegu i optymalizacji. Jednym z zasadniczych celów Unii Europejskiej jest tworzenie warunków dla zrównoważonego rozwoju całego jej terytorium. Już od pierwszych lat funkcjonowania Wspólnot Europejskich zwracano uwagę na konieczność dążenia do spójności ekonomicznej i społecznej. Niestety kolejne poszerzenia składu członkowskiego tej organizacji wpływały na pogłębianie wewnętrznych różnic rozwojowych, co prowadziło do systematycznego wzmocnienia działań interwencyjnych zmierzających do efektywnej poprawy poziomu spójności oraz poszerzania zakresu merytorycznego tej koncepcji. Konsekwencją tego procesu jest obecna zmiana ukierunkowania polityki regionalnej Unii Europejskiej na politykę spójności, która w bieżącej perspektywie finansowej stawia sobie za cel nadrzędny osiągnięcie najwyższego z możliwych poziomu spójności już w trzech jej wymiarach: ekonomicznym, społecznym i terytorialnym, przy jednoczesnym odejściu od dominacji ujęcia wyrównawczego. Nowe podejście opiera się m.in. na założeniu, że występowanie spójności, nie musi oznaczać stanu wyrównania różnic, a jedynie osiągnięcie poziomu zróżnicowania akceptowanego politycznie

i społecznie (Faludi 2006, Molle 2007). Prowadzi to do wniosku, że występowanie obszarów wzrostu i obszarów stagnacji gospodarczej nie musi oznaczać bariery dla procesu rozwoju. Bariery jest natomiast zbyt duża skala różnic między poziomem rozwoju tych obszarów oraz brak relacji między tymi obszarami, niezbędnych dla funkcjonowania takiego układu zgodnie z założeniami teorii polaryzacji i dyfuzji. Przyjmując powyższe założenia w działaniach polityki regionalnej może dojść do reorientacji celów z niwelowania różnic na rzecz uzyskiwania korzyści z występowania zróżnicowania m.in. przy wykorzystaniu zasobów endogenicznych, terytorialnej koordynacji polityk oraz wprowadzenia systemu wieloszczeblowego zarządzania (*multilevel governance*) (*Territory matters...* 2006, *Shrinking regions...* 2008). Tego rodzaju zmiana paradygmatu polityki rozwoju z wyrównawczego na tzw. polaryzacyjno – dyfuzyjny jest powszechnie popierana m.in. przez OECD i Bank Światowy (*Growing Unequal?...* 2008; *Reshaping Economic...* 2009, *Regional Development...* 2010, *Regional Policy...* 2011). Stanowi ona jednak przedmiot kontrowersji w dyskusjach nad podziałem budżetu polityki spójności, w których słabsze ekonomicznie państwa i regiony obawiają się, w konsekwencji odejścia od modelu wyrównawczego, utraty części funduszy strukturalnych, które mogłyby w większym stopniu zostać skierowane do obszarów rdzeniowych.

Celem pracy jest identyfikacja stanu i zmian poziomu zróżnicowania rozwoju społeczno–gospodarczego w Polsce, z którego wynikają podstawowe wyzwania dla polityki gospodarczej kraju i regionów, w kontekście ich zgodności z ukierunkowaniem polityki spójności Unii Europejskiej po 2013 roku. Postępowanie badawcze obejmuje następujące etapy:

1. Charakterystykę zakresu oraz celów unijnej polityki spójności po 2013 r.
2. Analizę zróżnicowania stanu i zmian poziomu rozwoju społeczno–gospodarczego w Polsce w układzie regionalnym i subregionalnym.
3. Wnioski i rekomendacje dotyczące ukierunkowania polityki spójności po 2013 r. w Polsce w kontekście zidentyfikowanych zróżnicowań oraz założeń polityki spójności Unii Europejskiej w perspektywie finansowej 2014–2020.

Analiza odnosi się do dwóch układów przestrzennych: wojewódzkiego–NUTS 2 oraz powiatowego – NUTS 4, a jej zakres determinowany jest przede wszystkim dostępnością do danych statystycznych. W postępowaniu badawczym wykorzystano dane udostępniane przez Główny Urząd Statystyczny w ramach Bazy Danych Lokalnych. Okres analizy obejmuje lata 2000 – 2010.

Prezentowane wyniki obejmują rezultaty pierwszego etapu badań realizowanych w ramach projektu Rozwój społeczno–gospodarczy a kształtowanie się obszarów wzrostu i obszarów stagnacji gospodarczej, który jest finansowany przez Narodowe Centrum Nauki (N N306 791940). Projekt realizuje Zespół Pracowników Zakładu Analizy Regionalnej Instytutu Geografii Społeczno–Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej UAM w Poznaniu, którym kieruje Autor.

2. Zakres oraz cele unijnej polityki spójności po 2013 roku

Nowy okres programowania budżetu Unii Europejskiej stanowi poważne wyzwanie dla państw członkowskich. Po pierwsze Zjednoczona Europa wykazała niską odporność na konsekwencje światowego kryzysu finansowego, jeszcze bardziej osłabiając swoją pozycję konkurencyjną na rynku globalnym. Po drugie państwa członkowskie podejmują nieustanne próby ustabilizowania sytuacji ekonomicznej strefy euro i wypracowania na przyszłość skutecznych mechanizmów monitoringu sytuacji makroekonomicznej zapobiegającej głębokim kryzysom poszczególnych członków, których skutki wpływają na sytuację całej Unii Europejskiej. Po trzecie brak satysfakcjonujących efektów dotychczas realizowanej polityki spójności mobilizuje Radę, Parlament i Komisję oraz rządy państw członkowskich do poszukiwania nowych lepszych rozwiązań dotyczących jej programowania, realizacji oraz monitoringu.

Dnia 29 czerwca 2011 r. Komisja, przyjmując projekt Wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 (2011) oraz Budżet z perspektywy „Europy 2020” (2011), przedstawiła formalnie założenia finansowania kolejnego okresu programowania polityk wspólnotowych na lata 2014–2020 oraz określiła ich powiązanie ze Strategią Rozwoju Zjednoczonej Europy. Uszczegóławiając zakładane rozwiązania w odniesieniu do polityki spójności w dniu 6 października 2011 roku Komisja przedstawiła do konsultacji Pakiet legislacyjny dla polityki spójności na lata 2014–2020¹. Polityka spójności w nowym okresie programowania ma wspierać zarówno działania nadające impulsy do wzrostu społecznego i gospodarczego, jak również niwelować zróżnicowania rozwojowe oraz skutki kryzysu. Zgodnie z założeniami ma ona zostać uproszczona, a jej ukierunkowanie ma być determinowane efektami dotychczas udzielonej interwencji. Bardzo ważną zmianą w procedurze realizacji działań interwencyjnych ma być powszechne wykorzystanie zasady warunkowości, która ma stanowić jeden z podstawowych instrumentów zapewniających podnoszenie efektywności interwencji finansowanej przez europejskie środki publiczne, których nakłady na politykę spójności mają wynieść 339 mld euro.

¹ Pakiet legislacyjny obejmuje: 1. *Rozporządzenie podstawowe, ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybołówstwa (EFRM)* (COM(2012) 496 final. 2011/0276 (COD)), 2. *Rozporządzenie dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR)* (COM(2011) 614 wersja ostateczna. 2011/0275 (COD)), 3. *Rozporządzenie dotyczące Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS)* (COM(2011) 607 wersja ostateczna/2. 2011/0268 (COD)), 4. *Rozporządzenie dotyczące Funduszu Spójności* (COM (2011) 612 wersja ostateczna/3. 2011/0274 (COD)), 5. *Rozporządzenie dotyczące Europejskiej Współpracy Terytorialnej (EWT)* (COM (2011) 611 wersja ostateczna/2. 2011/0273 (COD)), 6. *Rozporządzenie dotyczące Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (EUWT)* (COM (2011) 610 wersja ostateczna/2. 2011/0272 (COD)).

Okres programowania 2014–2020 w ramach polityki spójności ma być ukierunkowany na osiągnięcie dwóch podstawowych celów (COM(2012) 496 final. 2011/0276 (COD)):

- Cel 1 – Inwestowanie dla wzrostu i zatrudnienia – działania finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności – 96,5% planowanych nakładów,
- Cel 2 – Europejska współpraca terytorialna – działania finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego – 3,5% planowanych nakładów.

Ograniczenie liczby celów z trzech do dwóch, w stosunku do perspektywy finansowej 2007–2013, oznacza dalszą koncentrację środków, którą potwierdzają jej wymiary: przestrzenny i merytoryczny.

Koncentracja przestrzenna uwzględnia, przy ogólnym założeniu o objęciu polityką spójności wszystkich obszarów Unii Europejskiej, preferencje dla obszarów słabiej rozwiniętych. W ramach realizacji Celu 1 wszystkie regiony europejskie będą podlegały klasyfikacji na podstawie kryterium wartości wskaźnika PKB na 1 mieszkańca i zostaną podzielone na trzy grupy (COM(2012) 496 final. 2011/0276 (COD)):

- regiony mniej rozwinięte – charakteryzujące się poziomem PKB per capita <75% średniej unijnej – 50,0% środków dostępnych w ramach Celu 1, 119,2 mln mieszkańców Unii Europejskiej,
- regiony przejściowe – charakteryzujące się poziomem PKB per capita w przedziale: >75% <90% – 11,1% środków dostępnych w ramach Celu 1, 72,4 mln mieszkańców Unii Europejskiej,
- regiony bardziej rozwinięte – charakteryzujące się poziomem PKB per capita >90% – 16,9% środków dostępnych w ramach Celu 1, 307,1 mln mieszkańców Unii Europejskiej.

Ponadto działania podejmowane w ramach Celu 1 w regionach położonych w granicach państw charakteryzujących się poziomem PNB poniżej 90% średniej unijnej będą wspierane przez środki Funduszu Spójności (21,6% środków dostępnych w ramach Celu 1). Całość działań podejmowanych na rzecz osiągnięcia Celu 1 uzupełniać będzie specjalna interwencja skierowana do obszarów najbardziej oddalonych i najmniej zaludnionych, które zostały wyszczególnione w art. 349 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz w Traktacie o akcesji do Unii Europejskiej Austrii, Finlandii i Szwecji, na którą planuje się przeznaczyć 0,4% środków alokowanych w tym Celu. Cel 2 będzie realizowany w regionach przygranicznych oraz wydzielonych na obszarze Unii Europejskiej ponadnarodowych obszarach współpracy terytorialnej. Biorąc jednak pod uwagę jego ograniczony budżet, zakres udzielanej interwencji będzie miał w tym przypadku uzupełniające znaczenie lokalne (COM(2012) 496 final. 2011/0276 (COD)).

Koncentracja merytoryczna, obok wskazanych nowych dwóch celów polityki spójności, podporządkowana została w całości dążeniu do realizacji Europy 2020–Strategii na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu (2010). Tym samym interwencja podejmowana w/w regionach Zjednoczonej Europy w znacznym stopniu zostanie podporządkowana celom i wskaźnikom tego najważniejszego dokumentu strategicznego Unii Europejskiej. Aby lepiej ukierunkować merytorycznie aktywność interesariuszy polityki spójności w projekcie Rozporządzenia Podstawowego (COM(2012) 496 final. 2011/0276 (COD)) Komisja Europejska zaproponowała 11 celów tematycznych, z jednej strony zgodnych z założeniami Strategii Europa 2020, a z drugiej strony stanowiących najważniejsze wyzwania rozwojowe Wspólnoty:

1. wspieranie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji,
2. zwiększenie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjno–komunikacyjnych,
3. podnoszenie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw, sektora rolnego (w odniesieniu do Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich) oraz sektora rybołówstwa i akwakultury (w odniesieniu do Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego),
4. wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach,
5. promowanie dostosowania do zmiany klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem,
6. ochrona środowiska naturalnego i wspieranie efektywności wykorzystywania zasobów,
7. promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszych infrastruktur sieciowych,
8. wspieranie zatrudnienia i mobilności pracowników,
9. wspieranie włączenia społecznego i walka z ubóstwem,
10. inwestowanie w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie,
11. wzmacnianie potencjału instytucjonalnego i skuteczności administracji publicznej.

Obok wskazanego zakresu i celów nowej polityki spójności 2014–2020 zakłada się konieczność wprowadzenia wielu zmian o charakterze organizacyjno–aplikacyjnym. Do najważniejszych należy wdrożenie zintegrowanego programowania strategicznego w ujęciu terytorialnym, które będzie wykorzystywało m.in. wielofunduszowość, wspólne ramy strategiczne oraz kontrakt partnerski. Istotną zmianę, mogącą przynieść zasadniczą poprawę efektywności udzielanej interwencji stanowi zakładane, powszechne wykorzystanie warunkowości. Będzie ona oparta zarówno na warunkowości *ex-ante* (warunki dostępu, w tym koncentracji działań), jak również *ex-post* (premia wykonania) i, co bardzo istotne w aktualnej sytuacji ekonomicznej Europy, także warunkowości makroekonomicznej (możliwość zawieszenia płatności). Ponadto przewiduje się uelastycznienie i uproszenie stosowanych proce-

dur, a w tym m.in. zwiększenie dostępu do instrumentów finansowych, wprowadzenie Wspólnego Planu Działania oraz upowszechnianie e-administracji ograniczającej koszty zarządzania polityką spójności.

3. Analiza zróżnicowania stanu i zmian poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce w układzie regionalnym i subregionalnym

Analiza zróżnicowania stanu i zmian poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce wymagała przeprowadzenia procedury umożliwiającej opisanie zbioru punktów (obiektów) w przestrzeni wielowymiarowej. Obiektami w tym przypadku były jednostki podziału terytorialnego kraju odpowiadające w Nomenklaturze Jednostek Terytorialnych dla Celów Statystycznych Unii Europejskiej poziomowi NUTS 2 – województwa oraz poziomowi NUTS 4 – powiaty. Wymiarami opisującymi położenie tych obiektów w przestrzeni wielowymiarowej były zidentyfikowane dla nich w konkretnych momentach czasowych wartości wskaźników charakteryzujących proces rozwoju społeczno-gospodarczego w ujęciu częściowym, obejmującym następujące aspekty: ludność i osadnictwo, rynek pracy i strukturę gospodarki, infrastrukturę techniczną i dostępność przestrzenną, sytuację finansową i poziom zamożności, innowacyjna gospodarka i otoczenie biznesu oraz w ujęciu całościowym. W postępowaniu badawczym wykorzystano metodę wskaźnika syntetycznego J. Perkala oraz metodę analizy skupień. Wskaźnik J. Perkala jest uśrednioną wartością zestandaryzowanych wartości uwzględnionych wskaźników (cech opisujących położenie obiektów) i może przyjmować wartość od -3 do 3. Stanowi on syntetyczny wskaźnik poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego danej jednostki przestrzennej (obiektu). Wskaźnik ten wykorzystano do klasyfikacji jednostek przestrzennych metodą analizy skupień w oparciu o algorytm k-średnich. W metodzie tej wyznaczane są skupienia o podobnej wartości wskaźnika J. Perkala tak, że wariancja w każdym skupieniu jest najmniejsza (Morrison 1990; Szymła 2000). Celem analizy ekonometrycznej było wyróżnienie trzech grup obiektów:

- o relatywnie najniższych wartościach – obszary stagnacji,
- o przeciętnych wartościach,
- o relatywnie najwyższych wartościach – obszary wzrostu.

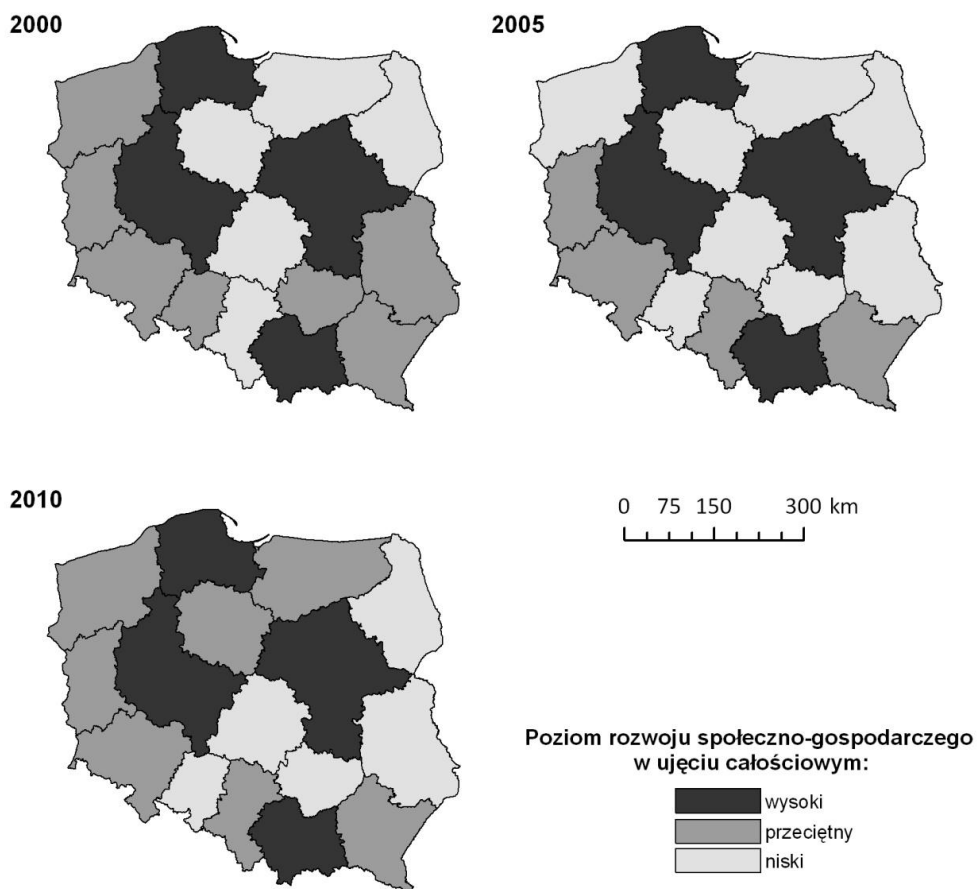
Analiza obejmowała okres 2000–2010 i uwzględniała wszystkie dane odnoszące się do analizowanych jednostek przestrzennych udostępnione przez Główny Urząd Statystyczny w Banku Danych Lokalnych.

Postępowanie badawcze składało się z trzech zasadniczych etapów: selekcji, grupowania oraz klasyfikacji. Selekcja polegała na wyborze cech opisanych wskaźnikami charakteryzującymi stan poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, w oparciu o analizę autokorelacji oraz ocenę merytoryczną. Przyjęto założenie, że

cechy wykazujące w co najmniej 7 latach poziom korelacji między sobą na poziomie $r^2 > 0,5$ są rekomendowane do usunięcia z dalszej analizy. Każda cecha rekomendowana do usunięcia była oceniana pod względem merytorycznego jej znaczenia na kształtowanie uwarunkowań danego aspektu procesów rozwoju społeczno-gospodarczego lub jej znaczenia w procesie rozwoju traktowanym w ujęciu całościowym. Wynik oceny merytorycznej decydował o ostatecznym zakwalifikowaniu do dalszej analizy. Przyjęto założenie, że redukcja powinna objąć co najmniej 50% liczby cech wyjściowych. Grupowanie obiektów – jednostek przestrzennych dotyczyło ich podziału na trzy skupienia zgodnie z założeniem spełniania relatywnie największego podobieństwa w zakresie analizowanych cech przy wykorzystaniu analizy skupień k-średnich. Na tym etapie testowano trzy metody: standardową analizę skupień k-średnich na wartościach bezwzględnych, „wygładzoną” analizę skupień k-średnich na wartościach wskaźnika syntetycznego J. Perkala oraz „wygładzoną” analizę skupień k-średnich na wartościach 3 pierwszych składowych głównych. Ze względu na wady i zalety poszczególnych metod oraz uzyskane wyniki wybrano metodę drugą wykorzystującą wartości wskaźnika syntetycznego J. Perkala (Churski, Hauke 2012). Klasyfikacja wyróżnionych grup obiektów (jednostek przestrzennych) sprowadzała się do interpretacji wyróżnionych trzech grup (skupień) w kontekście interpretacji ich w kategoriach obszarów wzrostu i obszarów stagnacji gospodarczej.

Badanie przeprowadzono odrębnie dla każdego analizowanego układu przestrzennego, a jego wyniki dla wybranych trzech momentów czasowych w ujęciu całościowym przedstawiają rycina 1 i rycina 2².

² Ze względu na ograniczoną objętość artykułu niemożliwa była prezentacja wyników odnoszących się do ujęcia częściowego uwzględniającego pięć analizowanych aspektów procesu rozwoju społeczno-gospodarczego. Przedstawione wnioski uwzględniają jednak przedmiotowe wyniki.



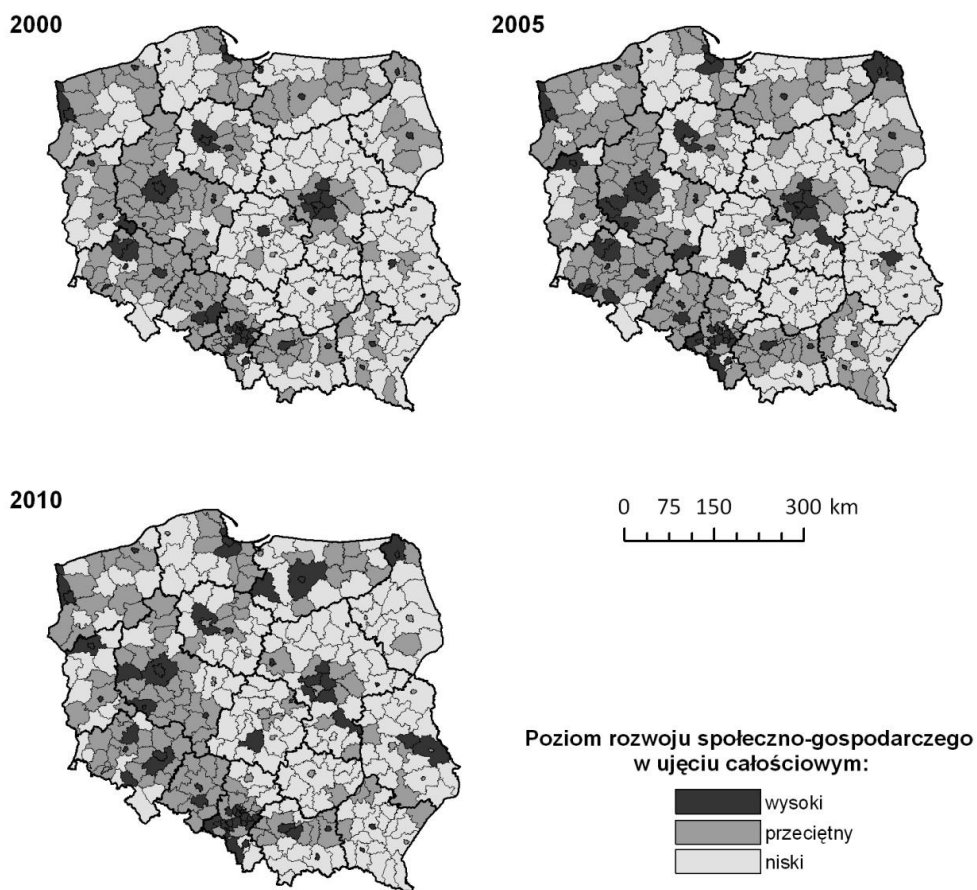
Ryc. 1. Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce w układzie regionalnym w latach 2000–2010.

Źródło: Opracowanie własne.

W przypadku układu regionalnego należy zwrócić uwagę na następujące wnioski:

- województwa mazowieckie, wielkopolskie, pomorskie oraz małopolskie tworzą jedno skupienie odpowiadające obszarom wzrostu, które wykazuje niezmienną strukturę w całym analizowanym okresie 2000–2010,
- skupienie odpowiadające województwom o najniższym poziomie rozwoju charakteryzuje się w badanym okresie dużą zmiennością składu, przy jednak stałym udziale regionów tzw. ściany wschodniej oraz województwa łódzkiego,
- żaden z regionów zaliczonych do obszarów wzrostu nie utrzymuje swojej przynależności do tego typu województw w każdym analizowanym aspekcie oraz w uwzględnionych trzech momentach czasowych,

- regiony tzw. ściany wschodniej należą do najczęściej zaliczanych do obszarów stagnacji gospodarczej w układzie każdego z analizowanych aspektów oraz momentów czasowych,
- aspektem o najbardziej spolaryzowanej sytuacji w zakresie poziomu rozwoju w układzie regionalnym jest innowacyjna gospodarka i otoczenie biznesu oraz sytuacja finansowa i poziom zamożności, w przypadku których jedynym obszarem wzrostu w latach 2000 – 2010 pozostaje województwo mazowieckie,
- aspektem o najbardziej wyrównanym rozkładzie w zakresie poziomu rozwoju w układzie regionalnym jest ludność i osadnictwo.



Ryc. 2. Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce w układzie subregionalnym w latach 2000–2010.

Źródło: Opracowanie własne.

Przeprowadzona analiza na poziomie subregionalnym prowadzi do następujących wniosków:

- obszary wzrostu odpowiadają powiatom ze stolicami w największych miastach i bezpośrednim zapleczom obejmującym ich obszary oddziaływania,
- obszary stagnacji charakteryzują się zdecydowanie większą liczebnością i zmiennością składu niż obszary wzrostu i składają się głównie z powiatów położonych w tzw. Polsce B, a także obszarów peryferyjnych, zarówno w stosunku do centrum kraju, jak i w stosunku najbliższej aglomeracji,
- przynależność powiatów grodzkich do obszarów wzrostu dotyczy każdego analizowanego aspektu procesów rozwojowych. Ich wpływ na rozwój bezpośredniego zaplecza widoczny jest najbardziej w przypadku ludności i osadnictwa,
- obszary stagnacji charakteryzują się dużą zmiennością składu w poszczególnych aspektach procesów rozwojowych. Największa liczba powiatów przyporządkowana do tej kategorii obszarów dotyczy aspektu sytuacja finansowa i poziom zamożności, a najmniejsza dotyczy innowacyjnej gospodarki i otoczenia biznesu (duży udział skupienia przeciętnego),
- poziom zróżnicowania rozwoju w układzie lokalnym w poszczególnych aspektach oraz w ujęciu całościowym charakteryzuje się niższym stopniem polaryzacji w stosunku do układu regionalnego,
- zróżnicowanie poziomu rozwoju w układzie lokalnym wykazuje relatywnie dużą przynależność jednostek do skupienia obejmującego jednostki o przeciętnym poziomie rozwoju. Sytuacja ta występuje w zarówno w przypadku poszczególnych aspektów, jak i w przypadku ujęcia całościowego.

4. Wnioski i rekomendacje

Wyniki przeprowadzonego postępowania badawczego pozwalają na sformułowanie następujących wniosków i rekomendacji:

1. Obszary wzrostu w Polsce odpowiadają obszarom metropolitalnym oraz obszarom silnie uprzemysłowionym. W przypadku tych pierwszych, na poziomie subregionalnym, widoczne jest ich oddziaływanie na bezpośrednie otoczenie, potwierdzające występowanie efektu spill-over. W przypadku tych drugich nie obserwuje się tej prawidłowości.
2. Powiększanie się zasięgu przestrzennego obszarów stagnacji nie stanowi jedynie konsekwencji obniżania ich poziomu rozwoju, ale bardzo często jest rezultatem relatywnie mniejszej dynamiki rozwoju w stosunku do obszarów metropolitalnych.
3. Stan i zmiany rozkładu obszarów wzrostu w Polsce prowadzą do następujących wniosków i rekomendacji dla krajowej polityki spójności 2014–2020:

- a) dotychczasowa interwencja polityki regionalnej nie przynosi w Polsce jednoznacznych efektów rozwojowych w skali regionalnej i subregionalnej (Borowczak, Churski, Perdał, 2012),
- b) wszystkie polskie regiony będące obszarami wzrostu i obszarami stagnacji gospodarczej zostały zakwalifikowane do regionów słabiej rozwiniętych i regionów przejściowych (mazowieckie) i będą objęte interwencją unijnej polityki spójności 2014–2020, wzmacniającej impulsy rozwojowe oraz niwelującej różnicowania poziomu rozwoju,
- c) trwający proces aktualizacji strategii rozwoju polskich regionów powinien uwzględniać:
 - w strukturze drzewa celów aktualizowanych strategii wykorzystanie wybranych, zdefiniowanych, 11 celów tematycznych unijnej polityki spójności 2014–2020,
 - na etapie programowania polityki regionalnej wykorzystania zintegrowanego programowania strategicznego w ujęciu terytorialnym,
 - na etapie programowania, realizacji i monitoringu polityki regionalnej spełnienie warunkowości udzielanej interwencji,
- d) w programowaniu i realizacji polityki regionalnej szczególną uwagę należy zwrócić na konieczność:
 - konkretnego upodmiotowienia działań,
 - jednoznacznej terytorializacji interwencji zarówno w kategoriach obszarów strategicznej interwencji i obszarów funkcjonalnych, jak również wewnątrzregionalnych priorytetów rozwojowych zgodnych z założeniami unijnej polityki spójności,
- e) ukierunkowanie merytoryczne działań powinno uwzględniać:
 - silne skoncentrowanie środków na działaniach poprawiających usieciowienie oraz zwiększanie zakresu i zasięgu powiązań funkcjonalnych, zarówno w układzie wewnątrzregionalnym, jak i międzyregionalnym,
 - wsparcie inwestycji poprawiających dostępność terytorialną obszarów peryferyjnych, zwłaszcza poprzez realizację inwestycji koordynowanych centralnie (krajowy program operacyjny),
 - rozwój instrumentów wsparcia finansowego przedsiębiorców, którzy w warunkach ograniczenia, ze względu na poziom zadłużenia budżetów, możliwości absorpcji środków przez samorzady powinni stać się znaczącym beneficjentem udzielanego wsparcia, w tym przy wykorzystaniu rosnącego udziału instrumentów zwrotnych,
 - krajową koordynację wyboru inteligentnych specjalizacji regionalnych oraz tworzenie trwałych podstaw ich rozwoju, zwłaszcza poprzez skuteczną realizację działań na rzecz usieciowienia nauki, edukacji i gospodarki.
- g) ukierunkowanie przestrzenne działań powinno uwzględniać:

- utrzymanie wsparcia wyrównawczego dla regionów Polski Wschodniej bez przygotowywania jednak specjalnego programu operacyjnego dla tego obszaru, a poprzez terytorializację działań na poziomie programów krajowych,
 - wspieranie dużych miast i ośrodków subregionalnych w celu wzmocnienia ich potencjałów rozwojowych oraz kształtowania powiązań funkcjonalnych z jak największymi obszarami obsługiwanymi,
 - wspieranie obszarów wiejskich w celu z jednej strony umożliwienia rozwoju ich potencjałów endogenicznych, będących podstawą wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich, a z drugiej strony kształtujących ich powiązania funkcjonalne z obszarami wzrostu.
4. Zastosowanie analizy skupień opierającej się na wartościach wskaźnika syntetycznego J. Perkala traktuje się jako nie w pełni satysfakcjonujący kompromis wynikający z wyboru najlepszej z testowanych metod statystycznych.

Literatura

- Borowczak A., Churski P., Perdał R., 2012. *Absorption of the cohesion policy funds vs. emergence of growth and stagnation areas in Poland*. 32–nd International Geographical Congress 2012 in Cologne. Down to Earth. Book of abstracts. Cologne. s. 127.
- Budżet z perspektywy „Europy 2020”*. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno–Społecznego i Komitetu Regionów. Komisja Europejska. KOM (2011) 500 wersja ostateczna, 2011/0177, SEK (2011) 867 wersja ostateczna, SEK (2011) 868 wersja ostateczna, 29.06.2011. Bruksela.
- Churski P., Hauke J., 2012. *Statistical tools used in the identification of growth and stagnation areas – methods and empirical examples*. W: 52–nd European Congress of Regional Science Association International, 4–th Central European Regional Science Conference, Regions and Motion. Breaking the Path. Abstracts, Bratysława. s. 74.
- Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*. Komunikat Komisji. Komisja Europejska, KOM (2005) 2020, 3.03.2010, Bruksela
- Faludi A., 2006. *From European Spatial Development to Territorial Cohesion Policy*. Regional Studies vol. 40, no. 6, 667–678.
- Growing unequal?: Income Distribution and Poverty in OECD Countries*. OECD Report 2008, Paris.
- Molle W., 2007. *European Cohesion Policy*. Routledge. London.
- Morrison D.F., 1990. *Wielowymiarowa analiza statystyczna*. Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- Regional Development Policies in OECD Countries*. OECD Report 2010, Paris.
- Regional Policy Contributing to Sustainable Growth in Europe 2020*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The Economic and Social Committee and The Committee of the Regions, European Commission, SEC (2011) 92 final, COM (2011) 17 final, 26.01.2011, Brussels.
- Reshaping Economic Geography. World Development Report*. World Bank, Washington, 2009.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylające rozpo-*

- ządzenie Rady (WE) nr 1083/2006. Zmieniony wniosek. Komisja Europejska COM(2012) 496 final. 2011/0276 (COD) Bruksela. 11 września 2012.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i celu „Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylecia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006. Wniosek. Komisja Europejska COM(2011) 614 wersja ostateczna. 2011/0275 (COD) Bruksela. 6 październik 2011.*
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006. Wniosek. Komisja Europejska COM(2011) 607 wersja ostateczna/2. 2011/0268 (COD) Bruksela. 14 marca 2012.*
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1084/2006. Wniosek. Komisja Europejska COM (2011) 612 wersja ostateczna/3. 2011/0274 (COD) Bruksela. 14 marca 2012.*
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”. Wniosek. Komisja Europejska COM (2011) 611 wersja ostateczna/2. 2011/0273 (COD) Bruksela. 14 marca 2012.*
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania. Wniosek. Komisja Europejska COM (2011) 610 wersja ostateczna/2. 2011/0272 (COD) Bruksela. 14 marca 2012.*
- Rozporządzenie Rady określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020. Wniosek. Komisja Europejska. KOM (2011) 398 wersja ostateczna, 2011/0177 (APP), 29.06.2011. Bruksela.*
- Shrinking regions: a paradigm shift in demography and territorial development. Study – Regional Development, Policy Department B, Structural and Cohesion Policies, European Parliament, PE 408.928. 2008, Brussels.*
- Szymla Z., 2000. *Determinanty rozwoju regionalnego*. Ossolineum, Wrocław.
- Territory matters for competitiveness and cohesion. Facets of regional diversity and potentials in Europe. ESPON Synthesis Report III, results by autumn 2006, Luxembourg.*

Spatial differentiation of growth and economic stagnation areas in Poland – challenges for the polish cohesion policy after 2013

Summary: Aim of this study is to identify the status and changes in the level of diversity of socio-economic development in Poland, from which results the fundamental challenges for the economic policy of the country and the region, in terms of their compliance with a focus on EU cohesion policy after 2013.

Key words: growth areas, stagnation areas, cohesion policy, Poland.

dr hab. prof. UAM Paweł Churski
Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
ul. Dzięgielowa 27
61-680 Poznań
e-mail: chur@amu.edu.pl